

吉岡健次著『日本地方財政史』

(1981年, 東京大学出版会) を読んで

坂 本 忠 次

I

昨年(1981年)12月, 吉岡健次先生の御近著『日本地方財政史』が東京大学出版会から出版され, 年末筆者も恵贈の榮に浴した。日頃戦前・戦後の日本地方財政史の展開に少からず関心を持つ筆者は, 本年正月, 早速に急ぎ本書を通読する機会を得た。本書は, わが国地方財政史の先学藤田武夫教授の大著『日本地方財政発展史』(初版, 昭和24年, 河出書房, 復刻版, 昭和52年, 文生書院)以来の日本資本主義と地方財政史研究に関する通史としての性格をもつ書物であり, その成果をまず共に喜びたいと思う。

著者の吉岡健次教授は, 昨年前職の大阪市立大学経済研究所教授を定年ご退官されて同大学名誉教授となられ, 現在は専修大学大学院にて教鞭をとって居られる。すでに御主著の『現代日本地方財政論』(1963年, 東洋経済新報社)や戦後日本の地域開発の現状分析などを展開された『地域開発と地方財政』(1965年, 東洋経済新報社), これに続く『地方自治と地方財政』(1976年, 新日本出版社)などの著書でよく知られたこの分野のすぐれた専門家である。本書は, 戦前期の日本資本主義と地方財政の展開をほぼ貫通的に射程に入れており, 同じ時期や分野一私の研究関心は主として明治末・大正・昭和初期の時期だが一に関心を持つ研究者の一人として, 本書の紹介と読後の感想・今後の研究課題などを述べて, 書評にかえたいと思う。

まず, 本書は, 以下の目次にみられるように, 8章及びⅡ補論の計10章から成り立っている。この目次は, 次の通りである。

はしがき

第1章 明治初期の地方財政

第2章 産業資本主義段階における地方財政

第3章 独占資本主義成立期における地方財政

第4章 独占資本主義確立期における地方財政

第5章 昭和恐慌下の地方財政

第6章 高橋財政下の地方財政

第7章 馬場税制改革案と地方財政調整交付金

第8章 日華事変・太平洋戦争下の地方財政

補論Ⅰ 明治地方自治制と町村合併

補論Ⅱ 大正デモクラシーと地方自治

一覧しても分かる通り、本書は、著者も別の箇所でも云われているように「地方財政を通じてみた日本資本主義発達史¹⁾」となっていることである。従来から日本財政史研究についてはいくつかの著作がみられるが、地方財政史についての通史は藤田教授の大著以来²⁾みられなかったものである。また、個々の時代の特定地域史料を用いた地方財政行政史の検討も、たとえば、福島県の自由民権期について大石嘉一郎『日本地方財政行政史序説』（御茶の水書房、1961年刊）や京都府や石川県等の農村財政の事例をふまえた島恭彦・宮本憲一・渡辺敬介氏の共著になる『町村合併と農村の変貌』（有斐閣、昭和33年）などいくつかの業績しかみられないのが現状である。このような戦前期地方財政史研究の現状からしても、久方ぶりでの通史的な意味をもつ本書の刊行の意義は、きわめて大きいと云わねばならない。

Ⅱ

ところで、本書の内容を章を追って概括的に紹介することからはじめよう。第1章の明治初期の地方財政では、サブタイトルに明治維新より自治制制定までと記してある通り、わが国の本源的蓄積期における地方財政の形成過程、本源的蓄積体系のメカニズムと地方財政の機能が検討される。ここで、注目すべき点は、著者が、本源的蓄積期の地方財政の形成過程をいわゆる「公財政化の過程」と把握している点である。そうして、著者は、地方財政の公財政化の意味を(1)激増する国政委任事務遂行の過程、(2)国家権力が府県、町村を把握する過程、としてとらえられるのである。そのプロセスは、著者によれば、同時に

「豪農・戸長が、天皇制国家権力の階級的基礎に転化」し、「天皇制支配の支柱としての地方的自治確立を目指す当然のコース」（本書、19ページ）だったのである。なお、地方財政の公財政化をめぐる問題点については、のちに今少しくわしく検討してみたい。

第2章は、産業資本主義段階における地方財政について検討されている。ここでは、1890年の自治制制定から日清戦争までの地方財政が分析される。著者の見解に従えば、日本の産業革命は、10年代の本源的蓄積過程における資本家的商品生産発達の基礎の上に「20年代のいわゆる企業勃興として知られる産業革命—軽工業中心の生産様式の変革—」の過程の急速な進展が可能となったとされる。そうして、産業革命がもっとも急速に進んだ時期は、「明治19年1月から日清戦争前まで」とする見解に立たれている。この点については、従来日本経済史の分野で論争もみられた点でありここではその当否は問わないとして、著者は、この時期（とくに初期帝国議会における第1議会から第4議会まで）に日本の産業資本の手によっては「チープ・ガヴァメント」は実現されることはなかった（44ページ）との立場から、この時期の地方行財政の機能を分析される。そこでは、①地方行財政が、国家財政の機能の一環として産業資本主義確立のための資本の強蓄積を直接、間接支えた点と、②それが国家財政の一環として、農民分解を促進し寄生地主化に拍車を加えたこと、が具体的に指摘される。

そうして、第2章後半のいわゆる「戦後経営」と地方行財政では、日清戦争から日露戦争までの地方行財政が検討される。ここでは、日清戦争と産業資本の確立、産業資本確立期の財政の特徴を通じ、明治地方自治制、地方行財政の再編強化（たとえば明治32年の府県制、郡制の大改正）がはかられたことである。そうして、同時にそのことが、この時期の日本資本主義における寄生地主制の確立に照応し、地方行財政はその維持・補強に機能した点³⁾が指摘されている。

上記の観点、つまり、明治後半期における明治地方自治制、地方行財政の再編強化が、日本資本主義における寄生地主制の確立とその維持・補強に機能した点は、第3章の独占資本主義成立期における地方財政—時期的には、日露戦争より第1次大戦までの地方財政—においても基本的に引きつがれている。著者は、日露戦争を帝国主義戦争（日清戦争と性格を異にする）と把握され、日露戦争後および世界大戦中を第2次産業革命—重工業中心の一の時期と規定された。したがって日露戦時、戦後の財政政策を帝国主義形成期の財政と押さえる中で、この時期の地方財政の性格を検討される。そこから戦時、戦後の地方財

政は、①戦時中の地方課税の制限と地方財政の圧縮、②国政委任事務の激増と課税制限、③支配強化と税収奪（間接税、戸数割、寄付金等）に特徴づけられる。そこから、帝国主義時代の地方行政再編強化にとって、①部落有財産の統一、②市制町村制の改正、③農政基本体系の整備と農政の展開、④地方改良運動、など4つの柱が重要となるのである。

帝国主義財政の展開とそこでの地方財政の変貌は、第4章独占資本主義確立期における地方財政でより具体的に展開される。この時期は第1次世界大戦より昭和恐慌までで、第1次大戦中後に租税収入の根幹が所得税に代り、いわゆる「5費目」の経費膨脹など帝国主義財政の特徴が明確にみられると共に、国庫補助金の増大による国の地方財政支配の強化がけん著にみられ出すことである。この時期—いわゆる大正デモクラシー期にほぼ相当する—の地方財政の特徴をみると、大戦後の地方財政の膨脹の中で地方財政危機の時代を迎え、そこから地方税の増徴と税制改革、両税委譲が義務教育費国庫負担金の増加かをめぐる論争等が登場する。著者は、この時期の両税委譲運動の挫折と義務教育費国庫負担金の増大にみられる国庫補助負担金拡大への道が、大正期における義務教育費の「特別の意義」を示しており、そのことが、大正デモクラシー運動の中で動揺する地主制—いわゆる地主制危機—や農村支配体制整備を図ることを意味したと指摘されている。

つづいて、第5章は昭和恐慌下の地方財政で、昭和初年より満州事変までの地方財政が検討されている。この時期は従来から金融恐慌下財閥中心の金融・独占体制⁴⁾の確立がみられたとされている時期で、著者もこのような伝統的な見解をふまえつつ、政友会内閣の積極的財政政策の中でいかに地方財政の窮乏への矛盾が深まったかを分析される。そうして、後半の昭和恐慌下の地方財政では、浜口内閣の緊縮政策—金解禁政策—のもとでの不況と農家経済への打撃、農家の租税負担の拡大、この時期の恐慌対策・社会政策が地方財政の矛盾を激化—租税収入の不均衡、地方債の拡大等—をもたらした点が検討される。

第6章以下は準戦時・戦時体制下の地方財政についてである。第6章高橋財政下の地方財政においては、満州事変後の軍事費の拡大と恐慌対策としての時局匡救政策と地方財政との関係が分析される。著者は、時局匡救政策の中に「財政投融资型の地方財政」、国庫補助金の拡大等国家独占資本主義型地方財政の成立をみとめられているようである。つづいて第7章では、馬場税制改革案と地方財政調整交付金について論じられている。これは、従来あまりふれられなかった分野であり、近年学界でも林 健久、神野直彦氏らによって精力的にとり上げられてきているものである。著者は、準戦時下の広田内閣馬場鉄一蔵相のもとで

の税制改革案の目標を、1. 中央地方を通ずる税制の根本的改革を行ない国民租税負担の均衡を図ること、2. 租税収入の増加を図ること、3. 中央地方を通じ弾力性ある税制を樹立すること、に求めている。そうして、「税制の近代化と国家独占資本主義の合理化によって、所得税を直接税体系の中枢にすえ、法人企業の利潤、資本家および労働者階級の所得を捕捉し、その飛躍的増収を図」り、「都市と農村の所得再配分—とくに農村の中小地主、自作の、つまり農村の「中産階級」に重課されていた租税の負担を軽減しようとする—によって、戦時体制の足場としての農村（地主制）の安定を図」ることにあつたとしている。また、「国税に人税を集中」するなどの提案もみられ、これらの諸目標を達成するための結び目となり馬場税制改革案の扇の要の役割をなすものが地方財政調整交付金制度の創設案であるとした。

第8章は、日華事変・太平洋戦争下の地方財政である。ここでは、戦時国家独占資本主義財政の展開を軸に、昭和15年の税制改革が、馬場税制改革案との対比の上で検討される。そうして、戦時下の地方財政の特徴と共に戦時下の地方財政の役割について、国政委任事務を多く有する地方団体が戦時経済統制を先行的に実施することによって、戦争目的遂行—軍需生産の増強と国民生活の安定—を図ったことである。この点は、戦時下の地方経費の中央集中化と構成変化、地方歳入における構成変化—国庫補助金と地方分与税の比重の拡大—となってあらわれたのであり、地方財政は、国家の強力な統制のもとに置かれたのであった。

III

およそ以上のような章からなる本書の特色は、本源的蓄積期から第2次世界大戦時に至る日本地方財政の成立・発展過程を、日本資本主義の形成・発展・没落との関連から取扱ったもので、戦前日本の地方財政の発展の特質を「官治性」ないしは「官治性の強化」ととらえた前掲藤田教授の『発展史』を、段階的に明確化させ発展させたものであろう。ところで、以上みたような内容紹介をした上で、われわれは、著者の見解について2～3の論点となり得るとみられるものを指摘して今後の地方財政史研究への展望を考えておくことにしたい。まず、

第1は、著者が、本源的蓄積期の地方財政の形成過程をいわゆる「公財政化の過程」と把握され、原蓄期の地方財政を基本的に「財政の二重構造」においてとらえられた点であ

る（たとえば、本書の22ページの第1回や39ページ参照）。いま、公財政化のくわしい内容は問わないとして、まず府県財政における「民費」や「町村費」との区分は、1878（明治11）年の三新法の公布—ここで府県の税を確定した地方税規則等が定められた—によってほぼ確定した。しかし市区町村においてはどうか。三新法以降の「地方税支弁費」と「区町村協議費」、1884（明治17）年の「地方税支弁費」や「区町村費」と「協議費」（たとえば私的な部落協議費）区分等がそれであり、著者は、公財政化と地方財政における共同体的な収支からの公権力的な分離による国家の支配機構の下部機関＝住民支配の結節点、として位置づけられているのである。1890までの府県制、郡制（1899年の改正がある）及び市制、町村制の成立は、地方財政の公財政化の一つの完成点を意味するのである。以上の点は、補論Ⅰ、明治地方自治制と町村合併の中においても指摘されているところである。

ここでの論点は、著者が1890年以降、地方財政の公財政化が完成したとされるのか、あるいはその後も二重構造を残しつつ展開したと考えられているのかであろう。この点に関する著者の見解は、本章にはみられないが、補論Ⅰをみると、市制・町村制前夜の町村合併の行政的意義を①国政委任事務を遂行するための、町村の自治能力、すなわち行財政力の強化、②自然村（部落）を行政村（合併村）の補完組織とすることによって、「安上りの自治体」と「行政の合理化」が可能となる（304ページ）点に求められた。そうして、著者は、本源的蓄積の過程に終止符を打ち産業資本主義確立の不可欠の前提条件であった市制・町村制の成立後も、①町村には行政村と自然村との二重構造が残存している、②近代化された行政村にも、不要公課町村を理念とする封建的財政制度ののこりかすがみられ、③地方自治のにない手は、半封建的土地所有制に基礎をおく寄生地主である（304～305ページ）ことによって「町村が完全に資本主義制度に近代化されたことを意味するものではない」、と述べられている。ここから著者の見解はほぼ明らかとなるが、いま行政村を寄生地主支配の拠点とする場合、その補完関係にある自然村（部落）自治における統治主体、農民主体は何なのかが、あわせ問われねばならないだろう。⁵⁾それは、明治末期の国内統合化政策→部落有財産の統一→行政町村強化の内的矛盾を解明する手がかりを与えることにもなるだろうから。

第2点は、大正デモクラシー期の地方財政の性格をどうみるかについてである。この点では、第4章独占資本主義確立期における地方財政、第5章昭和恐慌下の地方財政などでふれられているが、より直接的には、補論Ⅱ、大正デモクラシーと地方自治で具体的に検

討されている。著者は、大正デモクラシーを「大正初年の第1次護憲運動によって軍閥・官僚の巨頭であった桂太郎を首班とする桂反動内閣を打倒したいいわゆる大正政変から大正後期の第2次護憲運動（護憲三派の運動）の頃までつづいた官僚・軍閥の専制政治反対の民主主義思想と民衆運動をいう」（312ページ）という信夫清三郎氏の見解（同氏『大正デモクラシー史』第2巻341、342ページ）をほぼ踏襲されつつ展開しておられる。その時期区分はともあれ、⁶⁾著者は、大正デモクラシーをまずⅠ．普通選挙と自治権拡張としてとらえられ、1920（大正10）年の市制、町村制の改正、1922（大正11）年の府県制の改正にともなう等級選挙制の改正や府県会議員の選挙権及び被選挙権の拡張、1926（大正15）年の普通選挙制度実現にともなう市制、町村制、府県制の改正、普選をめぐる民衆・政党・政府の動き、などに求められる。ここで評者の言葉をもってすれば、国家や地方自治の形態（自治財政の制度と云いかえてもよい）とその統治内容（統治主体が地主層か労働者・農民・小営業者層か等）とを区分してかかる必要があるといえようが、いずれにしても、明治地方自治制からの一定の変容がみとめられる点是否定できない所であろう。ただ、ここで著者のいわれる国家支配の安装置としての地方自治体の制度や機能は、この時期に自治権拡充に向けて一定の変貌をとげたのか、あるいは再編強化されたのか、府県や郡の制度的変化、市制・町村制の改正の局面に即して個々に検討される必要があると思われる。たとえば、昭和初期の1929（昭和4）年には府県には条例制定権がはじめてみとめられ府県の自治体的性格への前進がみられるが、これとこの時期の帝国主義国家権力の府県強化の方向とどのような関連に立つのかが問われねばならないだろう。

上記とも関連するが、つづくⅡ．郡制・郡役所廃止と知事公選論（後者は実現せず）の性格をめぐる問題点がある。郡制廃止法案は、すでに明治後期の1904（明治37）年の第21議会で議員提案として、その後1906（明治39）年の第22議会には第1次西園寺内閣（内務大臣原敬）の提案等何回かの提案が出されてのち、1921（大正10）年第44議会にて成立し公布されたものである。著者は、この問題で結論的に次の点を指摘されている。即ち、当時の政党（憲政会や政友会などのブルジョア政党）が郡制・郡役所の廃止に賛成したのは、「労働者や農民の考え方とちがった角度」（326ページ）からであり、彼らが求めたものは、「両税委譲にかえて国庫補助金の拡充を、知事公選にかえて官僚機構・府県の強化とその下での行政の〈合理化〉（町村合併、郡制・郡役所の廃止による行政費の節約）という中央集権強化と人民の権利の抑圧という方向」（同ページ）であった。つまり「…大正デモクラ

シーの激浪をもりあげようとする労働者・農民の考え方からではなく、この激浪によって決潰しかかった郡制・郡役所の堤防をすてて、この激浪を防ぐため府県というより大きな堤防を強化しようという考え方」（同ページ）からだったとされていることである。

郡制廃止問題を、府県一町村体制を中心とした国家権力の再編過程としてとらえる考え方は従来からもみられるが、そこにはなお、①地方の中小商工業者の租税負担や広域行政⁷⁾への利害とこれを代行する地方政党一政友会等を中心とした一の財政「効率化」への要請、②町村長会の強い要求と内務省官僚や地方長官らの地方行政負担の「合理化」への要請との妥協（『郡制二関スル参考書』大正8～10年、が知られる）、③わが国の郡制がプロシヤのクライス制のような自治基盤や独自の財政力（課税権等）を持たないで出発したこと⁸⁾、などとの関連で、さらに検討が必要と考えられる。筆者はとくに①の論点である地方中小商工業者や地方中小地主の租税負担（営業税や戸数割等）の過重への利害との関連一広域行政と財政の効率化の要求一が重要と考えている。府県一町村体制による統合化は、むしろ1930年代に入って顕在化するのではなかろうか。

その他知事公選論やとくに地方財源拡充要求運動としてのこの時期の両税委譲運動の性格の位置づけをめぐる問題があるが、著者も真正面からはとり上げておられないので、これ以上ふれない。

第3に、準戦時体制下の馬場税制改革案において地方財政調整交付金制度案が提案されることの意義をどのように評価するかの問題がある。交付金制度の大意は、1）所得税の1部（ほぼ2割）及資本利子税は、これを道府県の財源として交付する、2）地租、営業収益税及家屋税は、これを市町村の財源として交付（うち地租、家屋税収入は全部）する、3）市町村立尋常小学校教員俸給費は、これを道府県の負担とする、というものであった。これは、1940（昭和15）年の米内内閣の地方財税制改革における地方分与税制度の原型をなすものとして「都市・農村間の租税負担の不均衡の調整」を図り、とくに「農村の中産階級の減税を図る」意味できわめて「現代的」であり画期的な提案であるとする評価も一面で可能となる。つまり、馬場税制改革案の性格については、著者のいわれるような「税制の近代化と戦時国家独占資本主義的合理化との一体的促進」（227ページ）とみるか、この時期の内務省や大蔵省内の「新官僚層」の税制の近代化への一定の役割とみるか、によって、評価もやや異なったものとなろう。この点は、現代的な地方財政調整制度案を提起した当時の内務省官僚の役割の位置づけともかかわっているものであろう。

IV

以上、本書の紹介とあわせて、思いつくままに2～3の論点となるものを記してきた。著者もいわれる通り、地方財政が日本資本主義の発展の中で果たす経済的政治的機能は、「意外と驚くべき重要な役割」となっていたことであつた。本書は、上記のことを改めてわれわれに想起させてくれる書物でもある。その叙述には、すでに通説化している論点の確認に終っている部分もあるとはいえ、藤田武夫教授の『発展史』以来久方ぶりの戦前期日本資本主義と地方財政の新たな総括的研究としての意義を有するものであろう。ただ、すでにふれてきた通り、個々の時代・資本主義発達各段階の局面で、さらに地域の史料（各府県や市町村役場の統計資料など）を用いてこれを実証し精密化し、日本資本主義の新たな像を地域から構築してゆく課題は大きく残されており、それは今後のわれわれ次の世代並びに若い世代の研究者の課題となろう。

注1）たとえば『住民と自治』1982年3月号、自治体研究社の同氏「著者は語る」参照。

2）近年のまとまった通史では、少し古くなるが、たとえば鈴木武雄編著『財政史』日本現代史体系、東洋経済新報社、昭和37年がある。

3）ここで、1899（明治32）年の府県制・郡制の改正にともなう、郡会議員選挙における大地主特権制（地価一万円以上地主）や複選制の廃止をこの時期の地主制確立過程において大筋としてその「維持・補強に機能した」とみるべきなのか、わが国郡制の明治地方自治制への定置の一プロセスとみるかについてはなお検討を要しよう。ここでの郡制改正が、郡会における地主的統治の秩序体制を円滑化する措置として機能した点も指摘しておくべきだろう。

4）この点については、近年、高村直助、『日本資本主義史論』ミネルヴナ書房、1980年、のように独占資本主義の確立を第1次大戦終了頃に求める見解もみられる。

5）この点で、山田浩平氏は、明治町村自治制を、国家的義務遂行のための行政村と自然村＝部落共同体の公共的機能との「一村一家」的統合による「補完関係」といった二重構造として明確にとらえられる（山田浩平「近代日本地方自治研究序論（一）」日本福祉大学『研究紀要』第27号（1975年）、第29号（1976年）。この場合、その後いつの時点で二重構造が解消するのが問題となろう。

- 6) 評者は、大正デモクラシーを大正デモクラシー的状況ととらえ、各地域の運動の実情を踏まえて、日露戦争後から昭和恐慌期頃までとすることが適当と考えている。
- 7) この点について、升味準之輔「日本政党史における地方政治の諸問題」『国家学会雑誌』73巻4号—76巻5・6合併号、三谷太郎『日本政党政治の形成』、東京大学出版会、1967年、100～101ページ等参照。
- 8) この点拙著『国家と地方自治の行財政論』青木書店、1979年、230ページ参照。
- 9) 神野直彦「馬場税制改革案」『証券経済』第127号、第128号ほかの一連の論文参照。